



Фонд защиты дольщиков: не повторять ошибки системы страхования вкладов (проблемы тарифообразования).

Олег Солнцев,
заместитель Генерального директора,
руководитель направления

Вера Панкова, эксперт

Алексей Рыбалка, эксперт

Недавно принятый Федеральный закон "О публично-правовой компании по защите прав граждан-участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" вводит Россию в «клуб» стран, стимулирующих развитие жилищного строительства при помощи предоставления гарантий мелким инвесторам.

Модели функционирования существующих в примерно тридцати странах фондов защиты прав частных участников жилищного строительства различаются такими параметрами, как обязательность участия застройщика, отбор застройщиков для участия в системе, принципы расчета страховых отчислений (взносов), способ и предельный размер компенсации при наступлении страхового случая.

Наиболее распространённая модель предполагает обязательность участия застройщика, дифференциацию тарифа страховых отчислений в соответствии с финансовыми и операционными показателями компании-застройщика, предоставление застрахованным возможности выбора из двух видов компенсации при наступлении страхового случая (денежная выплата взноса или финансирование достройивания жилья).

Российская система защиты прав граждан-участников долевого строительства в том виде, как она создана сейчас, характеризуется:

- обязательностью участия всех застройщиков, привлекающих средства дольщиков;
- предоставлением компенсации в виде финансирования завершения строительства (если Фонд сочтёт это экономически целесообразным) или выврата денежных средств дольщику;
- одинаковым для всех застройщиков тарифом страховых отчислений в размере 1.2% от цены каждого заключенного договора долевого участия.

Мы уже отмечали ранее - см. аналитическую записку «Фонд защиты дольщиков: не повторять ошибки системы страхования вкладов (проблемы надзора)» - похожесть проблем и задач, с которыми сталкиваются системы страхования вкладов и системы защиты прав участников жилищного строительства. Однако поскольку системы страхования вкладов имеют более длительную историю и шире распространены в мире, то их слабые и сильные стороны лучше изучены.

В частности, значительное число исследований (также см. предшествующую аналитическую записку) указывает на то, что в зависимости от особенностей своей конфигурации, системы страхования вкладов могут оказывать и позитивное, и негативное воздействие на рост и устойчивость банковского сектора. Некоторые исследования ставят своей целью найти оптимальные параметры системы страхования вкладов, при которых негативные эффекты на устойчивость отрасли минимизируются, а позитивные – максимизируются.

Можно предположить, что для систем защиты прав участников строительства также существуют оптимумы по таким параметрам, как предельный размер компенсации, критерии отбора застройщиков, величина и дифференцированность тарифа, и др.

В работе Angkinand, Wihlborg (2010) изучается влияние предельного размера компенсации в рамках систем страхования вкладов на устойчивость банков. Исследуется период с 1997 по 2003 годы по данным банков 32 развивающихся стран. Исследование показало, что зависимость между размером страховой компенсации и риском банкротства банка имеет параболический вид: рост защищённости вкладчиков до определённого порога ведёт к усилению стабильности системы, а после достижения этого порога – наоборот, к её снижению (из-за «морального риска», см. предшествующую аналитическую записку). Авторы моделируют оптимальные уровни страхового покрытия для изучаемых стран, пытаясь оценить, для каких стран существующий уровень страхового покрытия является избыточным с точки зрения минимизации рисков банковского кризиса, а для каких – недостаточным.

Для российской системы страхования вкладов подобные эффекты оцениваются в статье «Система страхования вкладов и ее влияние на риски, принимаемые российскими банками» (Горелая, 2015). Автор исследует влияние роста размера страховой компенсации на уровень рисков, которые принимают на себя российские банки, анализируя поквартальные данные за период с 2007 по 2014 годы. Автор приходит к выводу о том, что рост размера страховой компенсации нелинейно влияет на устойчивость российских банков. При этом на момент проведения исследования (конец 2014 г.) фактическое значение размера компенсации было выше оптимального, что свидетельствовало о стимулировании системой чрезмерного принятия рисков российскими банками.

Как отмечается в ряде исследований (Kane 1995; Bhattacharya, Boot, and Thakor 1998), в случае, если система страхования вкладов усиливает стимулы для собственников и менеджеров банка к принятию избыточных рисков, это может компенсироваться через включение премии за риск в уплачиваемые банками системе страховые взносы.

Правда, как отмечает ряд авторов (Chan, Greenbaum, and Thakor 1992; Pennacchi 2006), эффективность такой дифференциации тарифов также ограничена

- вследствие неизбежной информационной асимметрии между банком и надзорным органом. Demirguc-Kunt, Kane, Laeven (2008) приходят к выводу, что в странах с невысоким уровнем экономического развития эффективность дифференциации страховых тарифов, как инструмента минимизации «морального риска», ниже, чем в высоко развитых странах. Тем не менее, некоторых результатов этот инструмент добиться всё же позволяет.

Российская система страхования вкладов (ССВ), начиная с момента своего рождения в 2004 году, претерпела заметную эволюцию: повышался предельный размер компенсации вкладчикам, менялись ставки взносов банков в Фонд обязательного страхования вкладов (ФОСВ). При создании системы ставка ежеквартальных взносов составляла 0.15% от средних остатков на депозитах физических лиц. В 2007 году ставка ежеквартальных взносов была снижена до 0.13%, в кризисном 2008 году было принято решение о снижении до 0.1% с целью уменьшения нагрузки на банки.

Отсутствие дифференциации по взносам на первых этапах развития системы страхования вкладов вело к усилению позиций рисковых банков, привлекавших вкладчиков высокими ставками по депозитам. В исследовании Chernykh and Cole (2011) было установлено, что у банков, вошедших в систему страхования вкладов, в целом снизился такой показатель устойчивости, как отношение капитала к активам. Исследуя выборку российских банков за период с конца 1995 года по конец 2007 года, Karas, Pyle, Schoors (2013) обнаружили, что после появления системы страхования вкладов застрахованные вкладчики-физические лица снизили строгость мониторинга банков, и даже в кризисные годы стали слабее реагировать на увеличение рисков, которые принимают на себя банки.

С 1 июля 2015 года было принято решение ввести дифференцированные взносы для банков в зависимости от размера ставок, предлагаемых банками по депозитам. С 1 января 2016 года масштаб страховых взносов привязывался не только к размеру ставок по депозитам, но и к расчетным показателям финансовой устойчивости банка. Целью введения дифференциации было ограничение притока

средств вкладчиков в склонные к риску кредитные организации. Предполагалось, что необходимость уплачивать более масштабные страховые взносы ограничит возможности этих банков предлагать высокие депозитные ставки, и, соответственно, «переманивать» к себе вкладчиков.

Дифференцированные ставки по взносам в ФОСВ в начале 2017 года составили: базовая – 0,12%, дополнительная – 0,06%, повышенная дополнительная – 0,48% от среднеквартального объема вкладов, подлежащих страхованию. В пересчете на год менее устойчивые банки, к которым применяется дополнительная или повышенная дополнительная ставка, обязаны осуществлять выплаты в размере 0,72% и 2,64% соответственно - против 0,48% в год для наиболее устойчивых банков. То есть дифференциация годовых ставок отчислений в ФОСВ превышает 2 процентных пункта.

Однако, вероятно, эти решения уже запоздали. Бизнес банков-«пылесосов», активно втягивающих средства населения в финансирование высокорисковых проектов, глубоко укоренился в банковской системе. Основой их бизнес-модели стало интенсивное наращивание депозитной базы с помощью высоких ставок и громкой рекламной кампании. В их числе - крупнейшие банки: «Траст», «Мособлбанк», «Югра», «Интеркоммерц», БИНбанк. Иногда «притянутые» надеждой на государственную гарантию средства вкладчиков даже не отражались на балансах банков. Вопиющим стал случай «Арксбанка», в котором неотраженными в официальной отчетности оказались 90% вкладов - на сумму около 35 млрд. руб. Тем не менее, государство было вынуждено заниматься компенсацией потерь и по этому, «серому» долгу банков перед населением.

Это, в числе других причин, способствовало фундаментальной разбалансировке отечественной системы страхования вкладов: объём поступающих в систему страховых взносов перестал покрывать необходимый объём страховых выплат. Для закрытия дефицита средств система страхования вкладов вынуждена привлекать ресурсы от ЦБ. Уже на начало текущего года объём средств, полученных Агентством по страхованию вкладов (АСВ) от Банка России в целях поддержания

финансовой устойчивости системы страхования вкладов, финансирования выплат возмещения по вкладам, а также для осуществления мероприятий по предупреждению банкротства кредитных организаций, превысил 1.6 трлн. руб.

У новорожденной российской системы защиты прав участников долевого строительства - те же «болячки», что были у отечественной системы страхования вкладов в момент её рождения.

Это, во-первых, отсутствие дифференциации страхового тарифа в зависимости от оценки риска компании. Во-вторых, заниженный уровень страхового тарифа, не позволяющий в долгосрочной перспективе выйти на бездефицитный бюджет. При сохранении близкой к текущей интенсивности банкротств в строительной отрасли и текущей ставке тарифа в 1.2%, объём потерь Фонда в ближайшие годы, скорее всего, в несколько раз превысит объём привлеченных им средств.

Как следствие, новая гарантийная система рискует повторить судьбу своей «старшей сестры» - ССВ. В начале - перекладывание издержек по гарантированию долевого участия граждан с недобросовестных и высокорискованных застройщиков на добросовестных и низкорискованных. Потом - нарастание разбалансированности гарантийной системы и строительной отрасли в целом.

Перед глазами печальный пример - опыт австралийского гарантийного фонда НВСФ, потерявшего финансовую устойчивость. Из-за того, что страховые премии не в состоянии покрыть страховые выплаты и операционные издержки, у фонда образовалась «дыра в собственном капитале» размером около 400 млн. долл. Сейчас, чтобы улучшить финансовое состояние фонда и отказаться от его субсидирования, австралийское правительство вынуждено заниматься его реорганизацией и пересмотром системы формирования тарифов.

Для того, чтобы не повторять уже известных из международного и отечественного опыта ошибок, необходимо разумно повысить уровень обязательного взноса в Фонд защиты дольщиков, а также сделать его дифференцированным.

В качестве примера рассмотрим Казахстан, создавший Фонд гарантирования для участников долевого строительства с дифференцированным гарантийным

взносом (2-6%). Величина взноса зависит от показателей финансовой устойчивости застройщика (прибыльности, ликвидности, долговой нагрузки), объема введенного им в эксплуатацию жилья, от уровня его технической оснащенности, от наличия по застройщику неисполненных решений суда имущественного характера, прочих факторов.

Целесообразно также подумать о привязке тарифа к сроку участия застройщика в системе гарантирования (как в Великобритании), а в перспективе – к наличию у застройщика кредитного рейтинга, и к его уровню.

Базовый уровень отчислений в Фонд должен быть не просто аппроксимацией страховой ставки, а величиной, учитывающей риски как макроэкономические (рецессия), так и крупные микроэкономические (потеря платежеспособности одиночными крупнейшими застройщиками, наподобие СУ-155).

Если система гарантирования поставит «заслон» втягиванию средств дольщиков в рискованные проекты застройщиков, это не подавит, а стимулирует долгосрочный рост жилищного строительства.

Литература

1. Горелая Н. В. Система страхования вкладов и ее влияние на риски, принимаемые российскими банками// Деньги и кредит № 5, 2015.
2. Мельников А.Г.. Российская система страхования вкладов: пути развития на среднесрочную перспективу // Деньги и кредит № 3, 2007,
3. Семенова М.В. Система страхования вкладов и стратегии вкладчиков российских банков // Деньги и кредит. - 2008, №10, с. 21-31.
4. Morgan, D. Rating Banks: Risk and Uncertainty in an Opaque Industry // The American Economic Review. 2002. - 92(4)

5. Dash, M., Kabra, G. (2010). The Determinants of Non-Performing Assets in Indian Commercial Bank: An Econometric Study. // Middle Eastern Finance and Economics, 7, pp. 43-62.
6. Glogowski, A. (2008). Macroeconomic Determinants of Polish Banks' Loan Losses – Results of a Panel Data Study// National Bank of Poland Working Paper, 53.
7. Louzis, D., Vouldis, A., Metaxas, V. (2012). Macroeconomic and Bank-Specific Determinants of Non-Performing Loans in Greece: A Comparative Study of Mortgage, Business and Consumer Loan Portfolios. // Journal of Banking & Finance, 36 (4), pp. 1012-1027.
8. Salas, V., Saurina, J. (2002). Credit Risk in Two Institutional Regimes: Spanish Commercial and Savings Banks. // Journal of Financial Services Research, 22 (3), pp. 203–224.
9. Deniz Anginer a,[†], Asli Demirguc-Kunt b, Min Zhu (2014) How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis //Journal of Banking & Finance 48, pp. 312–321
10. Angkinand A., Wihlborg C. (2010) Deposit insurance coverage, ownership, and banks' risk-taking in emerging markets // Journal of International Money and Finance, Volume 29(2010), pp. 252 - 274
11. Barth J. R., Caprio G., Levine R. (2004). The regulation and supervision: what works best? // Journal of Financial Intermediation, 13, 2004, p. 205-248.
12. Bhattacharya, S., A.W.A. Boot, and A.V. Thakor. (1998) // The Economics of Bank Regulation. Journal of Money, Credit and Banking 30, 745-770.
13. Chan, Y.-S., S. Greenbaum and A. Thakor, (1992). Is Fairly Priced Deposit Insurance Possible? // Journal of Finance 47, 227-245.
14. Chernykh L., Cole R. (2011), Does deposit insurance improve financial intermediation? Evidence from a Russian experiment, Journal of banking and Finance 35: 388-402.
15. Cull R., Senbet L. and Sorge M. Deposit Insurance and Financial Development // Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 37, No. 1 (2005), pp. 43-82.

- 16.Demirgüç-Kunt A., Detragiache E. (2002) Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation // Journal of Monetary Economics, Volume 49, pages 1373-1406
- 17.Demirgüç-Kunt A., Huizinga H. (2004), Market discipline and deposit insurance // Journal of Monetary Economics, Volume 51, pages 375-399.
- 18.Demirguc,-Kunt, A., and Kane E. (2002). Deposit Insurance around the Globe:Where Does It Work? // Journal of Economic Perspectives, 16, 175–95.
- 19.Demirguc-Kunt A., Kane E., Laeven L. (2008), Determinants of deposit insurance adoption and design, // Journal of Financial Intermediation 17: 407-438.
- 20.Diamond D., Dybvig P. (1983) Bank runs, deposit insurance, and liquidity.// Journal of Political Economy, Volume 91 (1983), pages 401-419.
- 21.Fungáčová Z., Weill L, Zhou M. Bank capital, liquidity creation and deposit insurance // BOFIT Discussion Papers (2010).
- 22.González, F., (2005). Bank regulation and risk-taking incentives: An international comparison of bank risk. // Journal of Banking and Finance.29, 1153–1184.
23. Groppe R., Vesala J. (2004) Deposit insurance, moral hazard and market monitoring. // ECB Working Paper no. 302.
- 24.Hoggarth, Jackson, Nier. Banking crises and the design of safety nets. // Journal of Banking and Finance, 29, (2005), p. 143–159.
- 25.Hovakimian, A., Kane, E., Laeven, L. (2003). How country and safety-net characteristics affect bank risk-shifting // Journal of Financial Services Research 23, 177–204.
- 26.Ioannidou V. P., Penas M.F. (2010) Deposit insurance and bank risk-taking: Evidence from internal loan ratings // Journal of Financial Intermediation, Volume 19(2010), pages 95–115.
- 27.Kane, E.J. (1995). “Three Paradigms for the Role of Capitalization Requirements in Insured. Financial Institutions.” // Journal of Banking and Finance 19, 431-59.
- 28.Karas, A., W. Pyle, and K. Schoors, (2006). Sophisticated discipline in a nascent deposit market: Evidence from post-communist Russia, // BOFIT Discussion Papers 13/2006.

- 29.Karas A., Pyle W., Schoors K. (2013), Deposit insurance, banking crises, and market discipline: Evidence from a natural experiment on deposit flows and rates, // Journal of Money, Credit and Banking 45(1), pp. 179-200.
- 30.Laeven L. (2002) International evidence on the value of deposit insurance. // The Quarterly Review of Economics and Finance, Volume 42(2002), pp. 721 – 732.
- 31.Martinez Peria, M.S., and S.L. Schmukler, (2001). Do depositors punish banks for bad behavior? Market discipline, deposit insurance and banking crises.// Journal of Finance, 56(3), 1029-1051.
- 32.Merton R. C. (1977) An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees. An application of modern option pricing theory// Journal of Banking & Finance, Volume 1, Issue 1, Pages 3-11
- 33.Peresetsky, Karminsky, Golovan. Russian banks' private deposit interest rates and market discipline (2007) // BOFIT Discussion Papers, 2.
- 34.Peresetsky. Market discipline and deposit insurance in Russia // BOFIT Discussion Papers, 14, (2008).
- 35.Pennacchi, G. (2006). Deposit Insurance, Bank Regulation, and Financial System Risks. // Journal of Monetary Economics 53, 1-30.
- 36.Ungan E., Caner S., Özyıldırım S. (2008) Depositors' assessment of bank riskiness in the Russian Federation. // Journal of Financial Services Research, Volume 33, Number 2 (2008), pages 77 - 100
- 37.Wheelock, D. Deposit Insurance and Bank Failures: New Evidence from the 1920s. // Economic Inquiry 33 (1992), 530-543.